Е. В. ЛАЕВСКАЯ

РЕГИСТРЫ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Рассматриваются перспективы правового обеспечения регистров выбросов и переноса загрязнителей в Республике Беларусь с учетом норм международных соглашений. На основе анализа международных соглашений в исследуемой области сделан вывод о необходимости совершенствования законодательства Республики Беларусь.

The article devotes to the legal support prospects of pollutant release and transfer registers in Belarus Republic. The author formulates the proposals for legislation development in case Belarus adhere PRTR Protocol to Aarhus convention.

Эффективная защита конституционного права на благоприятную окружающую среду невозможна без соответствующего информационного обеспечения правообладателя информацией о состоянии окружающей среды. Одним из средств информационного обеспечения защиты права на благоприятную окружающую среду в зарубежной и международной практике рассматриваются регистры выбросов и переноса загрязнителей.

Правовой основой формирования и использования национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей является Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – Протокол о РВПЗ)[1], принятый 21 мая 2003 г. Протокол о РВПЗ является международным межгосударственным соглашением, он вступил в силу 8 октября 2009 г. В настоящее время 38 стран подписали его (в том числе Армения, Грузия, Украина, Таджикистан, Республика Молдова), 28 стран – ратифицировали его. Республика Беларусь вправе присоединиться к данному международному соглашению.

Благодаря созданию на основе Протокола о РВПЗ доступных для общественности национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей (далее – РВПЗ) и введения для загрязнителей – субъектов хозяйствования – требований о предоставлении регулярных отчетов о своих выбросах и переносе загрязнителей, Протокол о РВПЗ способствует снижению уровня загрязнения, соответственно содействует устойчивому развитию государств.

Этот протокол закрепляет основные положения РВПЗ: он представляет собой структурированную и компьютеризированную базу данных, обеспечивающую сбор и хранение представленной информации о загрязнителях и их переносе за десять отчетных лет, доступную для общественности

посредством электронного доступа; охватывает информацию о выбросах и переносе загрязнителей в воздух, землю и воду по 86 веществам, 64 видам деятельности; касается конкретных объектов, в том числе точечных источников загрязнения на объектах, включает данные по диффузным источникам загрязнений, информацию о переносах загрязнителей; основывается на обязательной отчетности субъектов, представляемой на периодической основе; включает стандартизированные и своевременно представленные данные, ограниченное число стандартизированных пороговых значений для представления отчетности; в целях уменьшения дублирования при представлении отчетности национальные системы РВПЗ могут быть, насколько это практически возможно, интегрированы с существующими источниками информации, такими как механизмы представления отчетности, предусматриваемые лицензиями или разрешениями на эксплуатацию; предполагает оценку качества представленных данных на предмет их полноты, согласованности и достоверности.

Целесообразность присоединения Республики Беларусь к Протоколу о РВПЗ обусловлена рядом международно-правовых факторов.

Так, Республика Беларусь является Стороной Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (вступила в силу 30 октября 2001 г.) (далее – Орхусская конвенция)[2]. В ст. 5 п. 9 Орхусская конвенция закрепляет обязанность «каждой Стороны принимать меры по постепенному развертыванию… согласованной общенациональной системы кадастров или регистров загрязнения с использованием структурированной, компьютеризированной и доступной для общественности базы данных, составляемой на основе стандартизированной системы предоставления отчетности. Такая система может включать данные о поступлении, выделении и переносе в результате осуществления конкретного круга видов деятельности определенного ряда веществ и продуктов, в том числе при использовании воды, энергии и ресурсов, в различные сферы окружающей среды, а также на находящиеся в пределах промышленных объектов или за их пределами участки обработки и сброса». Таким образом, Орхусская конвенция содержит положения, обязывающие Республику Беларусь принимать меры по постепенному внедрению системы кадастров или регистров загрязнения с использованием структурированной, компьютеризированной и доступной для общественности базы данных, составляемой на основе стандартизированной системы предоставления отчетности, принципы которой и закреплены в Протоколе о РВПЗ.

Ряд других международных договоров, Стороной которых является Республика Беларусь, также содержат положения о мерах по созданию соответствующих кадастров, регистров загрязнения. В частности, Республика Беларусь присоединилась к Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, которая в ст. 5 закрепляет: «Каждая Сторона положительно рассматривает вопрос о создании механизмов, таких как регистры выбросов и переноса загрязнителей для сбора и распространения информации относительно расчетных показателей ежегодных объемов химических веществ, перечисленных в приложениях А, В или С, которые выбрасываются или удаляются»[3].

Таким образом, положения указанных международных договоров, являющихся частью законодательства Республики Беларусь, стимулируют Республику Беларусь в направлении формирования национальных реестров выбросов и переноса загрязнителей, свидетельствуют о целесообразности присоединения к Протоколу о РВПЗ.

Проведенный анализ законодательства Республики Беларусь относительно возможностей имплементации положений Протокола о РВПЗ позволяет сделать вывод, что в республике имеются правовые и организационные основы для такой имплементации. Прежде всего следует отметить, что в Республике Беларусь сформирована централизованная система сбора первичной информации от субъектов хозяйствования о выбросах загрязняющих веществ в окружающую среду в результате осуществления хозяйственной деятельности (далее – информация о выбросах загрязняющих веществ), обработки этой информации, ее учета и хранения[4]. Имеются институциональные структуры для формирования РВПЗ: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (далее – Минприроды) и его территориальные органы и подчиненные организации, которые вовлечены в процесс государственного учета в области охраны окружающей среды. С другой стороны, в законодательных актах определены обязанности природопользователей: собирать информацию о выбросах загрязняющих веществ (в атмосферный воздух, воду, об отходах), которые производит природопользователь суммарно (а также по отдельным источникам выбросов); предоставлять один раз в год соответствующую информацию в целях ведения государственного статистического учета.

В Республике Беларусь сбор информации о выбросах загрязняющих веществ в рамках формирования государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и воздействиях осуществляется в той или иной степени при проведении: мониторинга окружающей среды; измерений в об-

ласти охраны окружающей среды; государственного учета в области охраны окружающей среды; учета используемых природных ресурсов и воздействий на окружающую среду; выдачи специальных разрешений (лицензий), иных разрешений и документов (в том числе комплексных природоохранных разрешений, экологических паспортов), на основании которых осуществляется природопользование; оценки воздействия на окружающую среду; экологической экспертизы; контроля в области охраны окружающей среды; экологического аудита; экологической сертификации; осуществления нормирования в области охраны окружающей среды; разработки и реализации территориальных комплексных схем, программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Таким образом, в Республике Беларусь имеется значительное количество ресурсов информации о загрязнителях окружающей среды, однако в современных условиях эти информационные потоки существуют автономно, не служат цели формирования единой, постоянно обновляемой базы данных, доступной для общественности, содержащей информацию как по видам деятельности, так и по источникам загрязнения, включая переносы.

Наиболее репрезентативным, по мнению автора, для целей возможного формирования национального РВПЗ представляется процесс государственного учета в области охраны окружающей среды, который, кроме прочего, охватывает учет информации о выбросах загрязняющих веществ предприятиями (в атмосферный воздух, воду), информацию об отходах, а также сбор соответствующей статистической информации.

В то же время присоединение к Протоколу о РВПЗ потребует совершенствования законодательства в области сбора соответствующей информации.

Так, при формировании РВПЗ следует принять решение с учетом положений ст. 7 Протокола о РВПЗ о перечне объектов, видов деятельности, перечисленных в Приложении I к Протоколу о РВПЗ, на которые будут распространяться требования по предоставлению отчетности для формирования РВПЗ. По мнению автора, для Республики Беларусь предпочтительнее подход Европейского союза, который использует для целей предоставления отчетности пороговые значения, основанные на показателях мощности объекта (Приложение I к Протоколу о РВПЗ, колонка 1). Учитывая перспективы внедрения в Республике Беларусь комплексных природоохранных разрешений, автор полагает возможным рекомендовать в качестве перечня организаций, которые должны предоставлять информацию для формирования РВПЗ, перечень объектов, оказывающих комплексное воздействие на окружающую среду, указанных в приложении к Указу Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2011 г. № 528 «О комплексных природоохранных разрешениях»[5]. Республика Беларусь вправе на основе ст. 3 п. 2 Протокола о РВПЗ ввести более обширный РВПЗ, например, на основе учета первичной статистической информации: 1-вода (Минприроды) «Отчет об использовании воды»[6]; 1-ос (воздух) «Отчет о выбросах загрязняющих веществ и диоксида углерода в атмосферный воздух от стационарных источников выбросов»[7]; 1-отходы (Минприроды) «Отчет об обращении с отходами производства»[8].

По мнению автора, органом, ответственным за формирование РВПЗ в Республике Беларусь, следует признать Минприроды, которое определит организацию, осуществляющую функции оператора РВПЗ.

Решая вопрос о форме предоставления информации для формирования РВПЗ, следует определиться: будет ли разработана отдельная форма предоставления информации, либо на начальном этапе формирования РВПЗ будут использованы формы статистической отчетности: 1-вода (Минприроды) «Отчет об использовании воды»; 1-ос (воздух) «Отчет о выбросах загрязняющих веществ и диоксида углерода в атмосферный воздух от стационарных источников выбросов»; 1-отходы (Минприроды) «Отчет об обращении с отходами производства». По нашему мнению, второй вариант с точки зрения экономической более предпочтителен, однако в случае выбора этого варианта потребуется определенная модификация существующих форм, принимая во внимание виды деятельности и характер загрязнителей.

Так, внедрение РВПЗ в Беларуси потребует разработки соответствующих методик учета и форм учета диффузных источников загрязнения, таких, например, как крупные животноводческие комплексы по выращиванию крупного рогатого скота и откорму свиней и т. п., учет загрязнителей по которым не ведется. Кроме того, потребуется значительное расширение сферы учета мобильных источников загрязнения в атмосферный воздух. Согласно Положению о порядке ведения государственного кадастра атмосферного воздуха и использования его данных, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 апреля 2009 г. № 509, установлен ограниченный перечень городов для ведения учета поступающих загрязнителей в воздух от мобильных источников. Также необходимо совершенствование форм, на основе которых собирается информация о загряз-

нителях. Например, в форме статистической отчетности 1-вода (Минприроды) «Отчет об использовании воды» в разд. 3 отражается содержание загрязняющих веществ в отводимых водах (по 23 веществам, с 24-й по 30-ю графы – без наименований веществ). В графах с 1-й по 23-ю отражаются данные о концентрации основных загрязняющих веществ, содержащихся в отводимых сточных водах. В графах с 24-й по 30-ю отражаются соответствующие наименования и данные о концентрации загрязняющих веществ (не названных в графах с 1-й по 23-ю), содержащихся в отводимых сточных водах и являющихся специфическими для водопользователя, представляющего отчет. По мнению автора, принимая во внимание факт, что Протокол о РВПЗ обеспечивает учет по 86 веществам, необходимо при введении национального РВПЗ определиться по количеству и качественному составу веществ, учитываемых в РВПЗ. Соответственно на этой основе внести изменения в указанную форму. В форме статистической отчетности 1-отходы (Минприроды) «Отчет об обращении с отходами производства» данные в отчете, характеризующие количество отходов в тоннах, по неопасным отходам и отходам 4-го класса опасности отражаются с двумя знаками после запятой, по отходам 1, 2 и 3-го классов опасности – с тремя знаками после запятой. Данные о количестве термометров ртутных, использованных или испорченных, отработанных люминесцентных трубок и отработанных ртутных ламп, игнитронов, силовых трансформаторов с охлаждающей жидкостью на основе ПХБ, силовых конденсаторов с диэлектриком, пропитанным жидкостью на основе ПХБ, малогабаритных конденсаторов с диэлектриком на основе ПХБ отражаются в штуках. Представляется, что отражение в учете отходов в тоннах и штуках не удовлетворяет положениям Протокола по РВПЗ, который обеспечивает учет загрязняющих веществ по видам производств и видам загрязняющих веществ. Очевидно, что такая форма отчета по отходам нерепрезентативна для РВПЗ и в будущем в нее либо должны быть внесены изменения, либо должна быть разработана новая форма, соответствующая нормам Протокола о РВПЗ.

Кроме того, в целях обеспечения направленности потоков информации от природопользователей к Минприроды и далее к оператору РВПЗ необходимо внести изменения в постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 103 г. «Об утверждении формы государственной статистической отчетности 1-ос (воздух) “Отчет о выбросах загрязняющих веществ и диоксида углерода в атмосферный воздух от стационарных источников выбросов” и указания по ее заполнению», определив, что соответствующая форма 1-ос (воздух) должна направляться в Минприроды и оператору РВПЗ. В настоящее время указанная форма направляется в статистические органы, минуя Минприроды, такой порядок не позволяет обеспечить эффективный учет загрязнителей на основе РВПЗ.

Присоединение к Протоколу о РВПЗ и формирование национального РВПЗ потребует также внесения дополнений и изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2008 г. № 734, утвердившее Положение о порядке формирования и ведения государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и воздействиях на нее и состав экологической информации общего назначения, подлежащей обязательному распространению, обладателей такой информации, обязанных ее распространять, и периодичности ее распространения. Потребуется, в частности, отнесение РВПЗ к экологической информации общего назначения, указание на обладателя (оператора) РВПЗ и обязанности соответствующих органов по распространению этой информации.

Внедрение РВПЗ потребует внесения дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в части определения понятия «регистр выбросов и переноса загрязнителей», полномочий министерства и оператора РВПЗ, роли и места информации, направляемой в РВПЗ, в системе учета в области охраны окружающей среды и др. В случае расширения полномочий Минприроды в части формирования РВПЗ необходимо будет внести соответствующие дополнения в положение о Минприроды.

Представляется также необходимым постановлением Совета Министров Республики Беларусь принять Положение о РВПЗ, закрепив права и обязанности субъектов, предоставляющих информацию в РВПЗ, оператора РВПЗ, форму предоставления информации, права общественности на доступ к информации РВПЗ, в том числе право на прямой электронный доступ через публичные сети связи, права общественности на участие в формировании и совершенствовании РВПЗ.

Предлагаемые меры совершенствования национального законодательства на основе положений Протокола о РВПЗ позволят сформировать систему информации о выбросах в окружающую среду и переносе загрязнителей, соответствующую международным нормам, обеспечивающую эффективную защиту права на благоприятную окружающую среду.

[1] См.: Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды / ООН. Нью-Йорк и Женева, 2008.

[2] См.: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Утверждена Указом Президента Респ. Беларусь, 14 дек. 1999 г., № 726 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 1. 1/837; 2003. № 95. 3/866.

[3] Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях: Утверждена Указом Президента Респ. Беларусь, 26 дек. 2003 г., № 594 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 1. 1/5208.

[4] См.: Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2012.

[5] О комплексных природоохранных разрешениях: Указ Президента Респ. Беларусь, 17 нояб. 2011 г., № 528 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2011. № 130. 1/13083.

[6] Об утверждении формы государственной статистической отчетности 1-вода (Минприроды) «Отчет об использовании воды» и указаний по ее заполнению: постановление Нац. стат. комитета Респ. Беларусь, 29 сент. 2011 г., № 275 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2012.

[7] Об утверждении формы государственной статистической отчетности 1-ос (воздух) «Отчет о выбросах загрязняющих веществ и диоксида углерода в атмосферный воздух от стационарных источников выбросов» и указаний по ее заполнению: постановление Нац. стат. комитета Респ. Беларусь, 1 июня 2011 г., № 103 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2012.

[8] Об утверждении формы государственной статистической отчетности 1-отходы (Минприроды) «Отчет об обращении с отходами производства» и указания по ее заполнению: постановление Нац. стат. комитета Респ. Беларусь, 29 сент. 2011 г., № 277 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2012.

Поступила в редакцию 21.05.12.

Елена Владимировна Лаевская – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права.